

所沢ダイオキシン公害調停運動におけるフレーム調整過程

定松 淳
(東洋大学)

本稿は、埼玉県所沢市周辺地域におけるダイオキシン問題に対する公害調停運動を、フレーム調整の視角に基づいて分析する。1990年代この地域には無数の産業廃棄物焼却施設が集中していた。施設近隣の住民は運動を開始したが、なかなか広がらなかった。95年に科学者の協力を得て、高濃度のダイオキシンが排出されていることを明らかにしたことから、住民運動は大きく拡大した。つまり「ダイオキシンによる環境汚染」へのフレーム転換が成功したといえる。しかし拡大した住民運動は、「地域への産廃施設の集中」へとフレームの再調整を行い、埼玉県行政との対決姿勢を強めていった。これは、「ダイオキシン」という情報によって問題の存在を知らされた「新住民」たちが、自分たちの問題として主体的に問題を捉え返そうとした過程であった。そこには、ほかでもない自分たちが生活する地域の問題であるという「限定」に基づく強い当事者意識がある。「誰も当事者である」というかたちで今日広がった環境意識を相対化してゆくさい、この「限定」の契機は重要であると考えられる。

キーワード：フレーム調整, ダイオキシン, 所沢, 産業廃棄物

1. 所沢ダイオキシン問題

ダイオキシン問題は1990年代後半、日本国内でもっとも注目を集めた環境問題であったといっても過言ではないだろう。産廃業者による産業廃棄物焼却施設、市町村レベルでの一般廃棄物焼却施設、いずれについても排出されるダイオキシンが全国各地で問題視された。なかでもとくに注目を集めたのが、埼玉県所沢市周辺地域での産業廃棄物焼却施設から排出されるダイオキシンの問題である。所沢市は埼玉県西部に位置する東京のベッドタウンであるが、その北方には他の市町にまたがりつつ江戸時代以来の三富（上富・中富・下富）新田が広がっている。三富新田に形成された平地林（通称「くぬぎ山」）を中心に、この地域には当時産廃焼却炉が無数に集中していた。よく知られているように、摂南大学のダイオキシン研究者・宮田秀明が95年周辺土壌からの高濃度のダイオキシンを検出し、大きく社会問題化した。所沢市内を中心に数多く結成された住民団体は、やがて公害調停を申請する運動に集結していった。一方で、この過程で有機農家Oさんが、産業廃棄物ではなく所沢市の一般廃棄物焼却施設からのダイオキシン排出も問題化しようとして容れられず、独自に農産物のダイオキシン測定に踏み切ったことから、いわゆる「ハウレン草報道」が起こった（成，2002 など）。

その後、「ハウレン草報道」の影響もあって「ダイオキシン類対策特別措置法」が成立し、また産廃焼却に対する世間の目も厳しくなり、所沢周辺地域では焼却は激減していった。つまり、

定松：所沢ダイオキシン公害調停運動におけるフレーム調整過程

ダイオキシン問題は皆無とはいえないが、大変小さくなった。しかし、焼却をやめても、破碎や圧縮に切り替えた業者も多く、地域に流入する産廃の量はむしろ増え続けていることから、公害調停の後継団体は今日も活動を続けている（埼玉西部・土と水と空気を守る会編，2005）一方、近年では「ダイオキシンのリスクは大したものではなく、あそこまで大騒ぎする必要はなかった」といった議論（渡辺・林，2003）も現れ、物議を醸したことは周知のとおりである。

2. 分析の焦点と視角

ダイオキシン対策批判には、ダイオキシン対策を求めた運動に対する批判も含まれている。その主旨は「（それほど大きい問題ではないのに）ダイオキシンという言葉に煽られたにすぎない」というものであるだろう。「それほど大きい問題ではな」かったかどうかは検証の必要がある。しかし、筆者は「煽られたにすぎない」という批判には興味深いものを感じた。というのも、筆者自身も含め今日多くの人々が抱く環境意識とは、おそらく何らかの情報を受けて抱かれるようになったものに違いないからだ。つまり筆者には、ダイオキシン対策を求める運動に対する批判は、今日多くの人に広がった「環境意識」そのものに対する批判でもあるように感じられたのである。一方で、先述のとおり所沢周辺地域の公害調停運動は、焼却がほとんどなくなった今日でもなお運動を継続させている。この10年以上に及ぶ継続力は、明らかにわれわれの多くが抱いている環境意識とは次元の異なる水準にある。彼らの多くは、黒い煙がもうもうと排出される現場を見て、運動に駆り立てられたはずであり、焼却がほとんどなくなってなお運動を継続させるには、彼らのなかになんらかの強い一貫性が保持されていると考えられた。それは逆に言えば、運動の自己目的化や、過剰に「ゼロリスク」を求める運動ではないかどうかを検証する必要がある、ということでもある。そのような分析を通じて、一般的な環境意識と住民運動の違いは何かということを考えることは、かつて飯島伸子（2001：19）が掲げた環境社会学の4テーマ群の交差（ここでは「環境行動」と「環境意識・環境文化」）にこそ焦点をあてるという意味で、まだあまり手の付けられていない領域である。

よって分析にあたって焦点を当てたいのは、「ダイオキシンという情報を受けて動き出した」住民の多くが集結した公害調停運動である。そしてまた、それにもかかわらず彼らが、大量のダイオキシンが排出されていた「一般廃棄物焼却施設」を公害調停の申請対象に含めなかった理由を理解する必要がある。なぜならこのことは、突きつめて考えたとき彼らの問題設定がすでに「ダイオキシン」ではなかったということを意味しているからだ。ここで人は「ダイオキシン問題から初発の産廃の問題に戻ったのだ」と考えるかもしれない。しかし後述するように、ダイオキシン報道以前からの運動の中心人物は、Oさんを支援する立場を取ったのである。

そこで本稿では分析の視角として、社会運動論におけるフレーム分析を利用したい。その起点となっているSnow et al. (1986) では、フレームとは「解釈の諸図式」であり、諸個人が、生活空間・世界のなかで出来事を「位置づけ、知覚し、同定し、分類することを可能にする。出来事や事件を意味あるものにかえることで、フレームは経験を編成し行動を導く機能を果たす」としている。スノーらは、社会運動がフレームを調整するパターンとして、フレーム転換、フレーム拡大、フレーム連携、フレーム増幅を挙げている。社会運動研究におけるフレーム分析は、1990

年代アメリカ社会学を中心に多くの研究を生み出し、さまざまなフレームが「発見」されてきた。本稿では、所沢周辺地域の初期の運動によって「ダイオキシンによる環境汚染」というフレームが選択される経緯を確認したうえで、「ダイオキシンによる環境汚染」というフレームを受けてスタートした公害調停運動がフレームを転換した理由を、異なる選択を行った集団との対比を通じて浮かび上がらせる。それはこれまでも環境社会学のなかで議論されてきた、さまざまな運動の特質の違いというものを再考する作業にもなるだろう。そのうえで、われわれの環境意識と環境運動の違いという問題について考えてみたい。

なお、当事者たちは「フレーム」ということを念頭に行動しているわけではないから、どのようなフレームを選択したかという同定は、研究者による解釈である。本稿では、解釈が当事者の意識から乖離しないよう、キーパーソンには対面で原稿を読んでもらうなど、原稿のチェックは丁寧に行うことを心がけた。以下、所沢周辺地域における住民運動の展開を、筆者自身のフィールドワーク、またすでに出版あるいは公開されている資料に基づいて記述していこう。

3. 「ダイオキシンによる環境汚染」というフレーム選択まで

所沢周辺地域においては、施設が集中し始めた 1980 年代後半以降、産廃施設に隣接する住民による訴えは複数存在していたと考えられる。しかし、「ダイオキシンによる環境汚染」というフレーミングを通じて、この問題を全国化することに成功したのは「きれいな空気をとりとどす会」（後に「所沢にきれいな空気をとりとどす会」以下、「とりもどす会」）である。これは、所沢市郊外のくぬぎ山のなかの 7 軒の住宅が、隣接する産廃業者 ST 社・SI 社の被害を受けて設立したものである。中心メンバーであった小谷栄子が作成した年表を今日、所沢市議の高田昌彦のウェブサイトで見ることができる（高田、2006）。これによれば、小谷らが被害を受け始めたのは 1991 年 2 月のことであり、95 年 1 月に宮田秀明を所沢に招くまでに、4 年近くもの歳月がかかっている。このことは、当初「ダイオキシン」という問題意識は当事者たちの頭にはなかったことを意味している。7 軒の住居がくぬぎ山のなかでも所沢市側にあるのに対し ST 社・SI 社の所在が狭山市側であったために、両市役所に訴えても「たらいまわし」になってしまったことは後のダイオキシン報道によってよく知られている（杉本、1999：121 など）。

後のダイオキシン報道のなかではあまり知られていない事実として本稿で注目しておきたいのは、1994 年 7 月に弁護士の高山正三が現場に来ているということである。高山は「闘う住民とともにごみ問題の解決をめざす弁護士連合会」の会長を務める、廃棄物紛争の権威である。この時は「とりもどす会」が「全国廃棄物処分場ネットワーク」の存在を知り、連絡したことで紹介されてきたのである。現地を視察した高山は「これなら訴訟に勝てる」と述べた。高山本人によれば、周辺の木が枯れるなど環境への悪影響が明らかであったためであり、その写真を撮るなど証拠も収集したという⁽¹⁾。しかし小谷はこの時訴訟に踏み切ることができなかった。その理由は、小谷自身が都内の出版社で仕事をしており、また 4 人の子どもの育児中であったために、それらと訴訟を両立させる自信がなかったためである。小谷は運動を広げていくことによって状況を打開するしかないと考え、何か事件が起きたり行動を起こしたさいに、そのことをマスコミ各社にファックスで送る作業を行い始めた。出版社で仕事をしていたので、この種の作業は、小谷は得

定松：所沢ダイオキシン公害調停運動におけるフレーム調整過程

意だったのである⁽²⁾。

実際このころから「とりもどす会」への支援の輪は広がり始めた。たとえば、1994年12月5日の埼玉県への要望は「ごみ問題さいたまの会」とともに行ったものである。また、同月20日の環境庁訪問については、藤原寿和が同伴し「ダイオキシン」に言及したことを小谷は覚えている。藤原は、東京都に勤務するかたわら市民運動に関わってきた。この年の秋に京都でダイオキシン国際会議が開かれたことを受けて、翌95年に「止めよう！ダイオキシン汚染・関東ネットワーク」を設立する人物である。そして同月22日の「住民の生の声を聞く会」には、フリージャーナリストの高杉晋吾も参加している（高杉，2003：99-100）。その後の会合のなかで、ダイオキシンという切り口で勉強会を開くことが提案され、高杉が宮田を紹介することを提案したのであった⁽³⁾。高杉は90年という早い時点で岩波新書『産業廃棄物』（高杉，1990）を執筆し、焼却炉でのダイオキシンの発生についても、また所沢周辺地域の野焼きについても、すでに指摘を行っていた。「ダイオキシンによる環境汚染」というフレーミングは、このような外部のネットワークとの接続によってなされたことがわかる。もっとも、「止めよう！ダイオキシン汚染・関東ネットワーク」は現場支援を基本的スタンスとしていた⁽²⁾。運動が拡大した後も、地域が自立して運動を続けられるようになることを支援し続けたという⁽⁴⁾。

4. 「ダイオキシンによる環境汚染」というフレームによる運動の拡大とその限界

1994年の年内のうちに小谷は宮田に電話をして、年明けの95年1月に所沢で講演を行ってもらうことを承諾してもらった。ここまでの記述から明らかなように、宮田が招かれたのはあくまで講演のためであり、測定のためではなかった。講演の後、宮田の方から現場を見てみましょうかと提案があり、さらに現場で宮田から焼却灰や土壌をサンプル採取することが提案されたのであった⁽⁵⁾。95年の12月に宮田から測定結果が送付されてきた。小谷はこれをマスコミに配信し、これまでのネットワークは96年1月に『『止めよう！ダイオキシン汚染』さいたま実行委員会』を立ち上げたが、当初一般市民の反応はあまりなかった。

その後問題の認知を大きくするきっかけは、1996年10月のテレビ朝日報道番組ザ・スクープによる「埼玉県T市がひた隠しにするダイオキシン高濃度汚染」であったといわれている。「市民団体が20近くでき」、「それぞれの団体がダイオキシンについての学習会や講演会を催したので、所沢や周辺市町村のどこかで毎週のようにダイオキシンに関する学習会が開催されていました」という（『止めよう！ダイオキシン汚染』さいたま実行委員会，1998：102-103）。一方で、今日も住民運動に参加しているメンバーに聞き取りを行ってみれば、必ずしもテレビを見て運動に参加したメンバーばかりでもないこともわかる。そのような一例として、生活クラブ生協によるダイオキシンについての講演会の様子が、2005年に出版された『産廃銀座に挑んだ住民たち』には述べられている。これは、公害調停運動の後継団体の「埼玉西部・土と水と空気を守る会」（調停が終結したので名称が「さいたま西部・ダイオキシン公害調停をすすめる会」から変更された。以下、「守る会」）によってまとめられたものである。講演会の講師は、小谷と棚橋道郎（『止めよう！ダイオキシン汚染』さいたま実行委員会）であった。この年生活クラブ所沢北支部の環境委員長を務めて

いた井草志乃が企画したものである。井草は前年の秋、子どもの運動会のさいに小谷栄子から現地の様子を聞き、その後現場も案内され、何か力になれないかと思っていたのであった⁽⁴⁾。当日資料によれば偶然にも「ザ・スクープ」報道と同日の10月12日の開催であったようだ。

「この調査結果〔1995年の宮田秀明の調査結果：引用者注〕を受けて、1996年、生活クラブ所沢北支部環境委員会は、くぬぎ山の深刻なダイオキシン汚染の現状を所沢市民に広く知らせようと、講演会を開きました。話が終わったあとの会場では『あの臭いの原因は、それだったの』『うちも洗濯物に灰がつくわ』『毎日、窓枠がべったり黒くなるのよ』『子どもの気管支炎が治らない』『近所にも煙突がたくさんある』『私もまったく同じ思いをしていた』などの意見が続出して大騒ぎになりました」（埼玉西部・土と水と空気を守る会編、2005：19）。

ここには、「ダイオキシンによる環境汚染」というフレーミングによって拡大した住民運動の特徴が、端的に現われている。まず、なんといっても拡大した住民運動は、「ダイオキシン」という情報を受けて動き始めた運動であるということが理解されよう。住民たちの多くは、くぬぎ山から数km離れた私鉄（西武鉄道）の駅に比較的近い住宅街（後述の「中新井地区」など）に住んでいたからである。これに対し「とりもどす会」の7軒はより郊外の住宅であり、産廃焼却施設からは100mくらいしか離れていなかった。であるから同じ問題を見ていても、両者の間には問題の立ち現われ方にかかなりの違いがある。もちろん、「情報を受けて動き始めた」といっても、所沢周辺地域の住民運動は「ダイオキシン」という言葉だけに動かされたわけではないことにも注意する必要がある。講演会後の参加者たちの指摘に見られるように、ある程度の健康不良・大気汚染というものは感じられており、「いわれれば思い当たる」状況は存在していた。そのような実感が存在したからこそ、住民運動は拡大しえたわけである。

しかし続いて確認しておかななくてはならないのは、「ダイオキシンによる環境汚染」というフレームは運動の拡大には大きく寄与したものの、問題の解決にはそれほど有効ではなかったという事実である。それを象徴しているのが、1997年4月に開催された埼玉県によるダイオキシン調査の説明会である。これは、96年5月に「とりもどす会」が申請した、埼玉県公害防止条例（当時）に基づくダイオキシン調査の結果についての説明会である。前年5月に申請された調査の結果が、97年3月に発表され翌4月に説明会の開催となったことで、ちょうど所沢周辺地域の住民運動が拡大し始めた時期に重なったのである。この説明会は広く一般に開かれたものであったために、多くの周辺住民が参加した。『産廃銀座に挑んだ住民たち』では、説明会当日の様子を次のように述べている。

「1997年4月12日、400人収容の所沢市役所8階の大会議室で、私たちは早くから焼却の実態の写真パネルを展示し、開始を待ち構えていました。参加者は埼玉県からは説明・答弁者9名を含む約20名、住民は約430名も参加して、立ち見が出る程になりました。埼玉県は、調査結果の数値が環境庁のリスク評価検討会中間報告の指針値〔5pgTEQ/kg/day：引用者注〕を下回っていることを強調し、この説明会で所沢周辺のダイオキシン汚染は深刻なものでないと安全宣言をする目論見でいました。

定松：所沢ダイオキシン公害調停運動におけるフレーム調整過程

しかし、『最大数値の取り方や、別の分析数値を使えば指針量を上回るのではないか』など、県の説明の問題点、矛盾点が次々と鋭く指摘されると、県は『この調査で安全とは言っていない。データの少ないなかで、手探りで調査を始めたばかりだ』と姿勢を変え、母乳などの健康調査を計画していると約束しました。2時～4時の予定時間を1時間以上も超過したこの説明会では、当初胸を張っていた県の説明者は最後にはうつむいているだけでした。住民のダイオキシンに対する関心がとても高い事が判ったこの説明会は、手探りだった私たちの運動の方向を決めてくれたきっかけになったと言えます」(埼玉西部・土と水と空気を守る会編, 2005: 32-33)。

この調査結果は埼玉県ウェブサイトで見ることができる(埼玉県環境部環境政策課ほか, 1997)。ここでは大気と土壌の両方が測定されているが、宮田秀明の土壌に関する測定結果(Miyata et al., 1996)と比較して見ると、測定値が多少重なりあいながらも総じて低めに出ている。ただし正確を期して述べるならば、たとえ宮田の土壌についての測定値を用いたとしても、一般的なダイオキシン摂取量は危険な水準にはならない。土壌から摂取するダイオキシン量は大変に少ないからである。また、焼却労働者は別として、大気からの摂取量が相当に大きかったとしてもそれで摂取量が基準を超えることもなかなかないことも事実である。しかし、ここで問題とすべきは、住民たちが「焼却の実態の写真パネルを展示」していることから明らかなように、産廃の焼却の状態の悪さである。むしろ「ダイオキシンという問題設定では行政が動かない」というところから、彼らの独自の問題接近が始まったとすらいえる。

5. 拡大した住民運動における試行錯誤

その様子を、住民団体の1つである「中新井の環境を考える会」(以下、「中新井の会」)の活動をたどることで示してみよう。中新井地区は所沢市の住宅街、つまり基本的には首都圏のベッドタウンであり、いわゆる「新住民」が多く住んでいる。そして所沢市の住宅街のなかでは比較的北方に位置し、三富地区の南側に位置している。「中新井の会」も住民運動拡大期の1997年1月に設立され、会員は80名ほどとされている(前田, 1998)。「中新井の会」の事務局代表である前田俊宣がのちの公害調停運動の事務局代表を務めたり、今日まで続く運動を牽引する北浦恵美がメンバーであったりと、公害調停につながる動きを考えるうえで見逃すことのできない住民団体である。

先述の説明会の席上、産廃業者の北田商事が焼却炉を建設し始めていることが、近隣住民から指摘された(北浦, 1998: 51)。北田商事はくぬぎ山から1kmほど南の場所に位置していたために、中新井地区からは北へ1kmほどの近さであった。工事自体は1月から開始されていたのだが、この説明会によってそれが「中新井の会」の知るところとなったのである。くぬぎ山よりも近い北田商事が焼却を開始すれば、これまで以上の煙害が中新井地区に及ぶこととなる。北田商事問題は、「中新井の会」にとってこれまで以上に当事者性を強める問題となった。

それに加えて、北田商事に関して埼玉県と折衝を行うなかで、これまで被害に苦しんできた産廃施設周辺農家の存在も、「中新井の会」の知るところとなった(北浦, 1998: 52)。つまり「農

家は産廃の煙による直接の被害者」との認識は、少なくとも「中新井の会」に関するかぎり相当早くから抱かれていた。公害調停運動は調停が終結し産廃焼却がほとんどなくなったのち、産廃業者との個人的な訴訟への支援も行っているが、この運動が（やや弱い意味での）被害者でもあるだけでなく、同時に「支援者」でもある性質は、当初から存在していたことがわかる。「中新井の会」の事務局代表である前田俊宣作成の年表（前田、1998）によれば、説明会から1週間経ない4月18日には「中新井の会」は埼玉県に対し抗議行動を行い、28日には所沢市に要望書を提出してこの件についての住民説明会を要求している。これを受けて行政による説明会が5月21日に、さらに6月12日にも行われた。後者については、中富・下富・中新井の三地区合同の開催であり、農家有志と「中新井の会」の連携が明確なものになっている。

そしてこれらの活動のなかで浮かび上がってきたのは、産業廃棄物業・施設の許認可を管轄する埼玉県行政に対する問題意識であった。北田商事が中新井地区の近くにあるということを離れて考えても、無数の焼却炉によってすでにダイオキシン汚染があるとされている地域にさらに焼却炉の許可を下ろすということは、地域住民として承服しがたいことであった。

6. 公害調停の選択——「地域への産廃施設の集中」へのフレーム転換

よって、1998年4月に公害調停を行うことが提案され、98年12月の申請まで急ピッチで準備を進めてゆくなかで、埼玉県行政の責任を問おうとする論点が形成されていった。98年12月の公害調停申請では、47業者の産廃業者（64炉）と埼玉県行政が被申請人として申請されている。これに対して、われわれはつい「47業者64炉」という数字の多さに目が行ってしまう。また運動自身も地域の状況を伝えるために、当然ながらこの数字を強調することは多い。よって埼玉県行政は追加的・補足的に被申請人に加えられたかのような印象が抱かれがちである。しかし、調停申請書（埼玉西部・土と水と空気を守る会編、2005に抄録）を見てみれば、被申請人の筆頭に掲げられているのは諸産廃業者ではなく「埼玉県」であることがわかる。埼玉県行政と諸産廃業者に対し要求された内容は、資料の開示・焼却施設の使用停止・汚染についての調査・原状回復措置の4項目であった。埼玉県行政について、『産廃銀座に挑んだ住民たち』のなかでは次のように述べられている。

「そして、それらの多数の焼却炉の操業の許可、指導・監督権限を有していた埼玉県も被申請人となりました。私たちはこれまで、埼玉県へ焼却の煙の苦情、規制の要望を繰り返してきました。埼玉県がこれほど多くの焼却炉の集中立地に対する対策をまったくとらずに、焼却炉操業の許可を出し続け、さらに各業者の違法な状態を見過ごしてきたことが事態を悪化させてきました。この事態を引き起こした一番の責任は行政にある、との思いが強かったのです」（埼玉西部・土と水と空気を守る会編、2005：40）〔下線は引用者による〕。

なお、「47業者64炉」という数字自体も、公害調停の準備を進めるなかで確定されていった数字である。当初は、数を絞ってとくに悪質と思われる業者についてのみ申請することが考えられていた。しかし、弁護団に相談したところ、「それではある業者は申請されたのに、別の業者

定松：所沢ダイオキシン公害調停運動におけるフレーム調整過程

は申請されないという中途半端なことになってしまう、やるなら徹底的にやったほうがいい」ということで、網羅的に焼却炉を対象とすることになったのである⁽⁶⁾。炉の焼却能力が「150 kg/h 以上」と基準を定め、1つひとつ「正確に地図に落とし」（埼玉西部・土と水と空気を守る会編，2005：40）ていく作業を通じて「47 業者 64 炉」という数字が明らかになったのである。個別の業者ではなく、業者が集中している「地域」全体の環境を問題とすることと、そのような地域を形成した（あるいは、形成されることを見過ごしてきた）埼玉県行政を問題視することは、見事に問題の表裏をなしている。

公害調停運動にとっての「地域」とは、「くぬぎ山」あるいは「三富地区」のみを意味するのではなく、「47 業者 64 炉」が存在するより広範な地域のことを指している。それは「埼玉県西部地域」と考えても良いが、現実にはもう少し狭い。「47 業者」の所在に即していえば、所沢市・川越市・狭山市・新座市・三芳町が含まれる。しかし、新座市が含まれていることに明らかであるように、三富にとどまらず東所沢（柳瀬）地区周辺も含んだやや広い地域が、問題化されている。このように大きく地域を捉えることで、個別産廃施設における直接的な被害以上に、この（やや広い）地域に無数の産廃業者が集中させられているという事実が焦点が当てられている。まただからこそ、農家や産廃施設の周辺住民だけでなく、そこから少し離れた場所に住む自分たちも、この問題の当事者なのだ、ということが示されている。「ダイオキシンによる環境汚染」から「地域への産廃施設の集中」へとフレームの調整が行われたといえるだろう。「安全な環境自ら守る」がスローガンとして掲げられ、1998 年 11 月から申請人の募集が始まった。98 年 12 月の第 1 次申請までに 3415 名の申請人が集まった。農家も「300 人が、委任状に判を押してくれた」（埼玉西部・土と水と空気を守る会編，2005：23）という。

この「地域への産廃施設の集中」というフレームと、一般的な産廃問題との違いを際立たせるエピソードがある。公害調停運動が始まってのち、メンバーの井草志乃と北浦恵美は九州で開催された「闘う住民とともにごみ問題の解決をめざす弁護士連合会」の集会に参加した。そのさいある弁護士から「どうして所沢の住民運動は、産廃施設の前に座り込んだり、バリケードをつくったりの実力行使をして産廃搬入を阻止しようとししないのか」と批判され、憤慨したことがあるという⁽⁴⁾⁽⁶⁾。無数の産廃業者がやや広い地域に集まっている所沢周辺地域にとっては、個別業者を実力行使で排除することだけでは問題が解決しない側面があった。また、「ダイオキシン」という言葉をきっかけに、産廃業者に隣接しているわけではない住民が問題に取り組み始めた所沢周辺地域にとって、問題はやはり「被害」というよりも「環境」の水準で捉えられており、自ら身を挺するまでのものではなかったという側面もあった。この弁護士は廃棄物紛争の経験が豊富であるからこそ、所沢周辺地域の問題の特殊性が実感できなかったのであろう。

7. ニュースステーション報道以後の運動の分岐

1998 年 12 月の公害調停申請（第 1 次）の直後の 99 年 2 月、いわゆる「所沢ハウレン草報道」が引き起こされることとなった。2 月 1 日のテレビ朝日報道番組「ニュースステーション」において、「葉もの野菜」（実際のサンプルは茶葉）のダイオキシン濃度が「アウト」と表現されたために、所沢周辺地域のみならず埼玉県産の野菜価格の暴落を引き起こしたのである。「埼玉県農林

部の発表によれば、2月10日までに所沢のハウレンソウだけで4000万円、埼玉県産農産物全体では3億円の損失がでたという(北, 1999: 18)。

このサンプルの提供者である有機農家Oさんについては、成元哲(2002)によって詳細が明らかになっている。1997年9月、所沢市の一般廃棄物焼却施設である「西部清掃工場」からのダイオキシン排出が毎日新聞によってスクープされた。これは排ガス1m³当たり12000ナノグラムという高濃度のダイオキシンであり、かつこのデータを所沢市が隠蔽していた、というものであった。西部清掃工場は所沢市の西の端にあり、Oさんの茶畑はその近傍に位置していた。農業禍で父親を失ったことをきっかけに、健康によいお茶を生産しようと有機農業を選択していたOさんにとって、汚染された茶葉を販売しているのではないかという疑いは耐え難いものがあった。先述のように公害調停運動において一般廃棄物焼却施設からのダイオキシン排出は論点にならなかったため、Oさんは独自に茶葉のダイオキシン測定に踏み切った。その測定結果によってニュースステーションの報道がなされることになったのである。Oさん自身は当時、所沢周辺地域の住民運動についてやや批判的に述べている。

「所沢の市民運動は農産物のダイオキシンには触れるなという空気があります。農家を守るためだといいますが、私はそうじゃないと思います。だって、現実に汚染されているのですから。それを隠すのではなくて、どう解決するかという立場で考えていかないといけないと思うのです」(宮田・保田, 1999: 25)。

これに対して、公害調停運動は、調停において一般廃棄物焼却施設問題を対象として選択しなかったことを、どのように捉えているだろうか。『産廃銀座に挑んだ住民たち』には、次のように述べられている。

「集中立地の中には、市の清掃工場も複数立地しており、特に所沢市の西部清掃工場の高濃度ダイオキシン排出の事実は、市民の大きな反発を招いていました。そこで、県だけでなく、所沢市も調停の被申請人に入れたい、という意見も強くありました。しかし、論点が分散しすぎる恐れから、産業廃棄物問題に絞るという選択となりました」(埼玉西部・土と水と空気を守る会編, 2005: 41)。

一方、「とりもどす会」の小谷栄子は、

「私たち所沢市民はOさんを応援します 安全な農作物を提供しなければという農家の良心から生まれた、この勇気ある行動に、私たち所沢市民は共感し、できる限りの応援をするつもりです。」

というビラを配り(横田, 2001: 47)、公害調停運動とは異なる立場を鮮明にしている。このことはどのように理解すべきだろうか。

すでに明らかにしたように、「農家は産廃の煙による直接の被害者」との認識は、少なくとも

定松：所沢ダイオキシン公害調停運動におけるフレーム調整過程

「中新井の会」に関するかぎり相当早くから抱かれており、当初から彼らの活動には産廃業者の隣接被害者を「支援する」という性質をもっていた。このことは、住民運動の中心である「新住民」と、より直接的な被害者である農家との立場の違いを、住民運動に深く認識させていたに違いない。公害調停運動は、一般廃棄物焼却施設からのダイオキシン排出問題を容れなかった理由を、産廃問題から論点が拡散するためとしている。しかし、たとえOさんの畑が産廃施設に隣接するものだったとしても、Oさんが農産物のダイオキシン汚染を問題としようとするかぎり、公害調停運動はその論点を前面に押し出すことはできなかつただろう。なぜなら、公害調停運動の中心は消費者（新住民）であり生産者（農家）ではない。新住民がそのような論点を押し出すことは、（自分たちは傷つかずに）生産者の生計にダメージを与えることになってしまうからだ。一方、小谷栄子も生産者ではないけれども、彼女は「ダイオキシンによる環境汚染」というフレーミング以前から煙害等に悩まされてきた明確な「被害者」であった。そのことが、生産者か否かという立場を超えて、Oさんの支持を打ち出すことを可能にしたといえるだろう。両者は一刻も早くダイオキシン汚染から脱したいという点で一致していた。これに対し、公害調停運動にとっての被害者性は、生産者か否かという立場を超えることを可能にするほどには強いものではない。そこから生じた遠慮が「農産物のダイオキシンには触れるなという空気」につながっていた、と理解することができる。

もちろん公害調停運動のなかには産廃施設に隣接し直接的な「被害」に悩まされる人々もいた。しかし彼らにとっては、これまで業者や行政に訴えても動かなかった状況に対して、公害調停運動はいわば「渡りに船」であった。しかし、自らの状況を切り開くために「ダイオキシンによる環境汚染」というフレーミングによって運動の拡大を図り、被害から脱することを目指してきた小谷にとっては、ニュースステーション報道以降、所沢周辺地域のダイオキシン問題に関するマスコミ報道が「ぱったりなくなってしまった」ことは非常な失望感をもたらし、またすでに申請されていた公害調停も、その後なかなか第1回の期日が開催されなかった。結局第1回の期日が開催されたのは、半年以上待たされた後の1999年7月であった。「地域全体の環境問題」として面的に辛抱強く継続される公害調停運動に小谷はじれったさを感じるようになり、公害調停運動から離れていった。小谷は、公害調停運動の初期に個別業者への民事訴訟（いわば点での突破）を主張したことがあった高田昌彦に協力を依頼する。高田は複数の会社を経営する資産家であり、自分の会社の所有する土地等の価格がダイオキシン問題で下落していると感じ、住民運動に顔を出すようになった⁽⁷⁾。この点彼は明確なステークホルダー（利害当事者）であり、拡大した住民運動とは異なる論理をもっていたといえよう。

高田は、これをきっかけに梶山正三から代理人となる承諾を得、梶山の提示する「農家が原告代表となる」等の要求を満たすため1年かけて下富の農家を説得し「緑のくぬぎ山を創る会」を設立、2001年8月、農家に大きな被害を与えていたI社に対して民事訴訟を提起した。これに併せて小谷の自宅近くのST社・SI社との民事訴訟も提起された。ST社・SI社については02年に和解が成立、その後狭山市が費用を負担し焼却炉が撤去された。つまり、所沢周辺地域のダイオキシンの初発の問題であった、小谷の家の近くにあったST社・SI社に関しては、撤退を実現することができたのである。I社については裁判中に自主的に焼却を停止したことで焼却の操業停止を求めている訴訟は実質勝訴したものの、（焼却ではない）破碎業務の拡大に対して追加で

操業停止を求めた部分に関しては03年11月に敗訴となった。

一方、辛抱強く続けられていた公害調停運動に転機が訪れたのは、1999年10月のことである。この月、産廃業者の北田商事と新明の2社に対して許可の更新が下ろされた。公害調停運動はこの許可を不服とする行政訴訟を提起し、この2社に対しては廃業と焼却停止に追い込むことに成功する。この後民事訴訟も提起されてゆくが、くぬぎ山最大の産廃業者への許認可に関する行政訴訟は今日なお継続されている。「地域への産廃施設の集中」、とくにそれをもたらした埼玉県行政を問題視する彼らにとっては、「焼却」でなくとも「破碎」や「圧縮」の業務に許可が出され続ける状況は、問題の構造がまったく変わっていないと感じられているのである。だからこれに対して「運動が自己目的化している」とか、「ゼロリスクを過剰に要求している」という見方は当てはまらないだろう。

8. 考 察

ここまで見てきたフレーム調整過程についてまとめ、考察を行ってゆこう。

まず、最初の「ダイオキシンによる環境汚染」へのフレーミングについて。このフレームの内実は、それまでの「とりもどす会」の活動との対比で捉えるのがもっとも適切である。産廃施設近隣住民による「とりもどす会」のフレームは、「産廃業者による生活被害」を訴える被害者運動的なものであった。これに対して「ダイオキシンによる環境汚染」というフレームは「環境問題」「環境汚染」という意味合いを付け加え、より広い地域の人々に当事者意識を喚起することとなった。しかし突き詰めていけば、「とりもどす会」にとってはあくまで被害者運動の延長線上に位置づけられるものであり、環境問題としてのフレーミングは被害から脱するための手段であったといえることができるだろう。このフレームにおいては、問題の認知とそれへの支援を求めることに主眼が置かれている。よって、それへの対処は「ダイオキシンの排出をとめる」というかたちで大雑把に捉えられ、アプローチの仕方はさほど明確ではなかったと考えられる。荻野達志(1996)はフレームを、「問題」確定レベル、原因帰属レベル、対処帰属レベル、戦略レベル、動機付けレベル、環境レベルと細かく区別している。これに従えば、「ダイオキシンによる環境汚染」というフレームはおもに「問題」確定レベルのフレームである。いずれにせよ、このフレーミングがなければ、所沢周辺地域において大気汚染の原因が認知され、改善されるのは数年以上の遅れがあった(あるいはいつまでも放置された)可能性がある。

続いて、そこからの「地域への産廃施設の集中」というフレームへの転換について。このフレーミングでは、そのような地域を作り上げたと考えられる埼玉県行政を運動の主要対象とするということも含意されている。「問題」確定レベルのみならず、原因帰属レベル、ひいては対処帰属レベルの内容も確定されてきていることがわかる。また、「ダイオキシンによる環境汚染」というフレームと比較すると、「環境問題」としてのフレームは継承されている。一方で公害調停運動にとってはこの問題は手段としての「環境問題」ではなく、目的としての「環境問題」である。ただし「環境運動」であるといっても、公害調停運動はあくまで「住民運動」としての環境(汚染対策)運動であって、「市民運動」的な環境運動ではない。つまり、環境保護運動などに端的に見られるような、新しい価値としての環境(これまで以上の「環境保護」など)を提起してゆ

定松：所沢ダイオキシン公害調停運動におけるフレーム調整過程

く市民運動的な環境運動と比して、住民運動はあくまで降りかかる火の粉を払おうとするところから出発し、元々あった平安な生活を取り戻そうとするある意味保守的な性質をもっている（長谷川，2004：96 など）。もちろん公害調停運動には環境保護にシンパシーをもつメンバーが多いが、運動の主眼は地域への産廃の流入を減らしたいという「単一簡明」（宮本，[1971] 1975：118）なものである。彼らは、自分たちが生活する「地域の問題である」ということにこだわっているが、それは「安心できる生活を取り戻したいだけだ」という運動の正当さへの信念と表裏一体である。

一方で、このように公害調停運動が「新住民」なりの問題把握を確立したことは、農家とは一線を画したかたちで彼らのアイデンティティが形成されたことも意味している。公害調停運動としてもOさんを支援したい心情は強くもっていた。しかし、Oさんのフレームも「ダイオキシンによる環境（ここでは農作物）汚染」であると言えるけれども、その核心は「生産者の責任」であったはずである。よって、Oさんの行動を全面支援し推進してゆくことは農家（生産者）たちでなければなしえなかったのではないかと筆者は考えている。

この生産者（農家）と消費者（新住民）の立場の違いは、その後の所沢周辺地域の問題の経過にも見られる。公害調停運動の目的は、あくまで「地域への産廃施設の集中」を現状よりも減らしてゆくという点にあるので、問題発生の中核にある「農業の持続可能性」（鬼頭，2004；江口，2005）の問題については十分に活動を展開できていない。その後の公害調停運動の活動でも、畑を借りて農作業を体験したり、雑木林の清掃を行ったりという活動は試みられている。けれども、焼却の停止によって目に見える被害・環境汚染が小さくなったこと、昨今の農業を取り巻く環境の厳しさなどもあって、今日では公害調停申請時と比べて三富の農家と公害調停運動との距離感は広がっている。しかしすでに触れたとおり、住民運動とは自分たちの平穏な生活を取り戻そうとするシンプルなものであり、農家の問題のなかに公害調停運動が入ってゆけるのか、あるいは入っていくべきなのか、それ自体が大変難しい問題である。公害調停運動にあまりに多くを求めることはできないのではないだろうか。むしろ全国各地で環境運動が「環境」という価値をふりかざすことで現地を攪乱してしまうような事例があるなかで、所沢周辺地域の公害調停運動はその点に自覚をもち、生産者に迷惑をかけることをできるだけ避けようと配慮していることは評価されてよいと筆者は考える。

いずれにせよ、彼らが「地域の問題」として主体的に問題に関わるようになったために、いくつかの（悪質とされた）産廃業者の焼却を止めたこと、このやや広い地域全体において今日に至るまで産廃業者に悩まされる近隣住民に対して訴訟支援の手が継続的に差し伸べられたこと、また埼玉県行政による産廃業者・施設の認可に一定のプレッシャーを与え続けていることは認められるだろう。

そしてこれらの活動の継続を支えているのは、彼らの「産廃施設の集中は、自分たちの地域の問題である」という当事者意識である。これは、たとえば今日しばしば見られる「環境問題は誰もが当事者です」といった言説とは、大きく異なる。「だれもが当事者」ではなく、ほかでもない自分たち（このやや広い地域）が当事者であるという「限定」こそが、彼らが運動を継続する力の源泉である。

9. 結 論

本稿ではフレーム調整という観点に基づいて、所沢ダイオキシン公害調停運動の展開を分析した。それを通じて、「ダイオキシンによる環境汚染」というフレームによって動かされた地域住民が次第に「地域への産廃施設の集中」へとフレーム転換する過程を描き出した。「地域への産廃施設の集中」へのフレーム転換は、産廃施設が集中するやや広い地域を問題化している。これによって、産廃施設の近隣住民・農家だけでなく、そのやや広い地域に住む「新住民」も問題の当事者であることを示すとともに、そのような地域を作り上げた埼玉県行政を運動の対象とすることが含意されている。このフレーム調整過程は、「ダイオキシン」という情報によって問題の存在を知らされた「新住民」たちが、自分たちの問題として主体的に問題を捉え返そうとした過程であった。

これらの分析を通じて、公害調停運動の継続力の背後には、ほかでもない自分たちの生活する地域の問題であるという「限定」による当事者性の力があることを指摘した。この場合は「地域」という概念を、広がりとしてではなく、なんらかの限定として捉えることが重要ということになる。これはかつて藤川賢（2001：255）が提出した、環境問題の当事者性の広がりをどのように考えるかという問題に対する1つの解答を提出したことになるだろう。環境という観念は空間的にどこまでも広げてゆけるがゆえに、多くの人々に当事者性を訴えかけることができる。しかし、その価値が相当広く定着した今日であるからこそ、本稿で示したような、「限定」を通じて当事者性が認識される契機を、より顧慮してゆく必要があるのではないだろうか。

注

- (1) 筆者が行った梶山正三への聞き取りによる（2007年3月24日、厚木市にて）。
- (2) 筆者が行った小谷栄子への聞き取りによる（2006年11月23日、所沢市にて）。
- (3) 筆者が行った高杉晋吾への聞き取りによる（2007年3月12日、電話にて）。
- (4) 筆者が行った井草志乃への聞き取りによる（2007年6月7日、所沢市にて）。
- (5) 筆者が行った宮田秀明への聞き取りによる（2006年12月14日、東京都北区にて）。
- (6) 筆者が行った北浦恵美への聞き取りによる（2007年7月13日、所沢市にて）。
- (7) 筆者が行った高田昌彦への聞き取りによる（2006年12月27日、所沢市にて）。

文献

- 江口幸治，2005，「埼玉県におけるダイオキシン問題と土地制度」新井光吉・岩見良太郎・江口幸治・芝園子・嶋崎健太郎・田中恭子・土川信男・當間麗・外岡豊・本城昇・松本正生・三宅雄彦・八木信一『社会環境設計論への招待』八千代出版，47-68。
- 藤川賢，2001，「産業廃棄物問題——香川県豊島事件の教訓」船橋晴俊編『講座環境社会学2 加害・被害と解決過程』有斐閣，235-260。
- 長谷川公一，2004，『紛争の社会学』放送大学教育振興会。
- 飯島伸子，2001，「環境社会学の成立と発展」飯島伸子・鳥越皓之・長谷川公一・船橋晴俊編『講座環境社会学1 環境社会学の視点』有斐閣，1-28。
- 北健一，1999，『産廃の煙』に苦しむ所沢農民——ダイオキシン汚染——『野菜騒動』の現場から』『技

定松：所沢ダイオキシン公害調停運動におけるフレーム調整過程

- 術と人間』28 (3) (1999 年 4 月号): 17-25.
- 鬼頭秀一, 2004, 「リスクの科学と環境倫理」越智貢・金井淑子・川本隆史・高橋久一郎・中岡成文・丸山徳次・水谷雅彦編『岩波応用倫理学講義 2 環境』岩波書店, 116-138.
- 北浦恵美, 1998, 「ダイオキシン汚染に関する所沢での取り組み——初めてづくしの一年の活動から」『リサイクル文化』57: 48-59.
- 前田俊宣, 1998, 「中新井の環境を考える会」(<http://www.dioxin.grx.jp/nakaarai.html>, 2005 年 11 月 4 日).
- 宮本憲一, [1971] 1975, 「住民運動の理論と歴史」『現代のエスプリ』93: 112-120.
- Miyata, H., M. Ikeda, T. Nakao, O. Aozasa and S. Ohta, 1996, "Real Situation of Pollution by Dioxin Analogues from Industrial Waste Incinerators," 『第 5 回 環境化学討論会講演要旨集』日本環境化学会, 188-189.
- 宮田秀明・保田行雄, 1999, 『ダイオキシンの現実』岩波書店.
- 荻野達史, 1996, 「集合行為フレームと共鳴性分析」『社会学論考』17: 73-100.
- 埼玉県環境部環境政策課・環境推進課・大気保全課・水質保全課・廃棄物対策課, 1997, 「三富地域のダイオキシン類の環境調査結果について」(<http://www.pref.saitama.lg.jp/A09/BF00/dioxin/releaserelease-index.html>, 2005 年 11 月 08 日).
- 埼玉西部・土と水と空気を守る会編, 2005, 『産廃銀座に挑んだ住民たち——公害調停と裁判の記録』合同出版.
- Snow David A., Burke Rochford, Jr., Steven K. Worden and Robert Benford, 1986, "Frame Alignment, Micromobilization, and Movement Participation," *American Sociological Review*, 51: 464-481.
- 成元哲, 2002, 「モラル・プロテストとしての環境運動」長谷川公一編『講座環境社会学 4 環境運動と政策のダイナミズム』有斐閣, 121-146.
- 杉本裕明, 1999, 『官僚とダイオキシン——“ごみ”と“ダイオキシン”をめぐる権力構造』風媒社.
- 高田昌彦, 2006, 「取り組み」(<http://www.t-kaze.jp/nenpyou.html>, 2006 年 11 月 15 日).
- 高杉晋吾, 1990, 『産業廃棄物』岩波書店.
- , 2003, 『崩壊する産廃政策——ルポ青森・岩手産廃不法投棄事件』日本評論社.
- 「止めよう！ダイオキシン汚染」さいたま実行委員会, 1998, 『「ゴミ焼却」が赤ちゃんを殺すとき——しのびよるダイオキシン汚染』合同出版.
- 渡辺正・林俊郎, 2003, 『ダイオキシン 神話の終焉』日本評論社.
- 横田一, 2001, 『所沢ダイオキシン報道』緑風出版.

謝 辞

本稿は 2006 年度環境社会学セミナー（新潟市）での発表に大幅な改定を加えたものである。拙い発表にコメントを下された皆様にこの場を借りて御礼申し上げたい。なお、本稿は平成 17-19 年度科学研究費補助金（特別研究員奨励費）に基づいた成果の一部である。

（さだまつ・あつし）

The Frame Alignment Process in Environmental Movements around *Tokorozawa, Saitama*

SADAMATSU Atsushi

Toyo University

2-36-5 Hakusan Bunkyo-ku, Tokyo, 112-0001, Japan

Frame analysis has been widely adopted by sociologists who have engaged in the study of social movements since the 1990s. In this paper, I analyze the frame alignment process of environmental movements around *Tokorozawa, Saitama* in Japan.

There were many industrial waste incinerators around *Tokorozawa* in the 1990s and people living around the incinerators started an anti-pollution movement but their movement didn't gain much attention from the wider public. We can say they used a "personal damage frame" which emphasized personal damage caused by smoke and fire from industrial waste incinerators. In 1995, one scientist came and measured the exhaust of dioxins, which had caused a great deal of public concern. This resulted in a frame conversion from a "personal damage frame" to a "dioxin frame". The "dioxin frame" included the concept of environmental pollution, which had resulted in a wider concern. But administrators didn't take enough suitable countermeasures. So, an enlarged movement led to a frame re-conversion to a "local environment frame" and legal action against the local government was begun.

The "local environment frame" meant that the enlarged movement aimed at, not only dealing with personal damage from certain incinerators, but all incinerators in the vicinity. This frame included the local resident's desire to save the local environment by them. In the final analysis, there was recognition of the local people's "confrontedness" to the problem.

Keywords: Frame Alignment, Dioxins, Tokorozawa, Industrial Waste